



ASIA **TE-toimiston menettely**

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille osoittamassaan 22.2.2019 päivätyssä kirjoituksessa arvostellut TE-toimiston menettelyä.

Kantelija on arvostellut kantelussaan mainitsemiaan eri sisältöisiä työvoimapolitiittisia lausuntoja. Kantelijalle oli hänen lopetettuaan opiskelut koulussa 31.12.2017 annettu aluksi kaksi myönteistä työvoimapolitiittista lausuntoa, mutta kolmannessa hänet oli katsottu päätoimiseksi opiskelijaksi 1.1.2018 alkaen. Kantelijalta ei ollut alun perin pyydetty oppilaitoksen erotodistusta, jonka hän olisi voinut tuolloin heti toimittaa. Kantelija on katsonut, että asiassa on toimitettu virheellisesti. Kantelija on pyytänyt oikeuskansleria kumoamaan kielteisen työvoimapolitiittisen lausunnon, jotta työttömyysetuutta ei perittäisi takaisin.

SELVITYS

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (jäljempänä ELY-keskus) on antanut 19.6.2019 päivätyt johtavan asiantuntijan ja lakimiehen lausunnon, jonka liitteenä on TE-toimiston 10.6.2019 päivätyt selvitykset asiakirjoineen.

Jäljennökset lausunnon ja selvityksestä lähetetään kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen ohessa.

TE-toimiston asiakastietojärjestelmän ja TE-toimiston selvityksen mukaan kantelijan opintoja oli tuettu työttömyysetuudella ajalla 1.9.-31.12.2017. Kantelija oli työnhaun muutosilmoituksessa 1.1.2018 ilmoittanut jäävänsä työttömäksi ja hakevansa työttömyysetuutta. Hän oli kertonut, että opinnot olivat päättyneet 31.12.2017 ja että hänellä on suorittamatta kaksi näyttötutkintoa, joita hän pystyisi suorittamaan keväällä tai kesällä. Kantelija oli ilmoittanut myös, että hän toimittaa todistuksen 2.1.2018. Selvityksen mukaan merkintöjä todistuksen toimittamisesta 2.1.2018 ei löydy asiakastietojärjestelmästä eikä kyseistä todistusta ole TE-toimistossa. TE-toimiston asiantuntija oli 11.1.2018 haastatellut asiakasta puhelimitse. Haastattelun yhteydessä oli tehty suunnitelma, jossa asiantuntija oli sopinut asiakkaan kanssa, että puuttuvat rakennusalan tutkinnon näytöt voisi suorittaa parin kuukauden rakennusalan työkokeilussa. Kyseinen työkokeilu ei ollut asiakastietojärjestelmässä olevien tietojen perusteella toteutunut.

Kantelijalle oli 11.1.2018 annettu kaksi esteetöntä työvoimapoliittista lausuntoa. Ensimmäinen maksamista puoltava työvoimapoliittinen lausunto oli annettu peruspäivärahaa varten. Tämä lausunto oli ollut virheellinen, koska kantelijan työssäoloehto ei ollut täyttynyt. Asiantuntija oli kuitenkin heti huomannut virheensä ja välittömästi antanut uuden työvoimapoliittisen lausunnon työmarkkinatukea varten. Virheellisiä lausuntoja ei pystytty korjaamaan muulla tavoin, kun antamalla uuden lausunnon. Siksi asiantuntija oli antanut kaksi työttömyysetuutta mahdollistavaa lausuntoa.

TE-toimiston asiantuntija oli 12.12.2018 kysynyt kantelijan opinnoista. Kantelija oli kertonut, että opinnot olivat edenneet suunnitelman mukaisesti tukiajan loppuun saakka ja että hän ei terveydellisistä syistä voi jatkaa enää rakennusalalla. Erotodistus koulusta oli toimitettu 20.12.2018. Todistuksen mukaan kantelijan opinnot olivat päättyneet 29.12.2017. Kantelija oli 6.2.2019 toimittanut opintorekisteriönteon. Kantelijaa oli 8.2.2019 kuultu maksajalle 11.1.2018 annetun virheellisen työvoimapoliittisen lausunnon johdosta. Kantelijalle oli 19.2.2019 annettu työvoimapoliittinen lausunto, jonka mukaan hakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen, koska hän on päätoiminen opiskelija 1.1.2018 alkaen. Lausunnon perustelujen mukaan päätoimiseksi katsottuja opintoja oli tuettu työttömyysetuudella 31.12.2017 asti. Opintorekisteriönteon mukaan kantelija oli suorittanut em. päivään mennessä 89,5 ov. Hän ei ollut suorittanut kaikkia tutkintoon kuuluvia opintoja eikä luopunut opinto-oikeudestaan. Hakija oli päätoiminen opiskelija. Lisäksi kantelijalle oli 19.2.2019 annettu työvoimapoliittinen lausunto, jonka mukaan työttömyysetuuden maksamiselle ei ole työvoimapoliittista estettä 20.12.2018 alkaen. Lausunnon perustelujen mukaan 19.12.2018 päivätyn erotodistuksen mukaan hakija oli eronnut opinnoista ja hakijan opinto-oikeuden katsottiin todisteellisesti päättyneen. Työttömyysturvalain mukaan opinnot olivat päättyneet 19.12.2018.

RATKAISU

Työttömyysturvalain (1290/2002) 2 luvun 10 §:n (1001/2012) mukaan päätoimisella opiskelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Rajoitus koskee myös päätoimisen opiskelun lomajaksoja. Päätoimisina pidetään mm. 1) opintoja, joiden tavoitteena on ammattikorkeakoulututkinnon, ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon taikka yliopistossa suoritettavan alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaminen; 2) ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaisia opintoja, joiden tavoitteena on ammatillisen perustutkinnon tai tutkinnon osan, ammatilliseen koulutukseen valmentavan koulutuksen tai työhön ja itsenäiseen elämään valmentavan koulutuksen suorittaminen. Työnhakijaa ei pidetä päätoimisena opiskelijana, jos opiskeluaikaisen vakiintuneen työssäolon tai yritystoiminnan harjoittamisen perusteella voidaan katsoa, ettei opiskelu ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle.

Edellä mainitun lain 2 luvun 11 §:n (1001/2012) mukaan päätoimisesti opiskelleen henkilön opiskelua pidetään päätoimisena siihen saakka, kun hän on päättänyt opintonsa. Ellei muuhun arvioon ole aihetta, henkilö on 1 momentissa tarkoitettulla tavalla päättänyt opintonsa, jos: 1) hän on valmistunut opinnoista; 2) hän on eronnut oppilaitoksesta tai luopunut opinto-oikeudesta yliopistossa; 3) hän on menettänyt opinto-oikeutensa tai se on peruutettu; 4) hän on suorittanut ammatillisen osatutkinnon eikä jatka opintojaan; 5) työvoimakoulutus on päättynyt eikä henkilö jatka opintojaan; 6) näyttötutkintoon valmistava koulutus on päättynyt; tai 7) opinnot ovat olleet keskeytyneenä vähintään vuoden.

Työttömyysturvalaki sekä TE-toimistojen menettelyyn sovellettavan hallintolain (434/2003) 31 §:n mukainen selvittämisvelvollisuus edellyttävät, että TE-toimiston tulee ottaa työnhakijoiden työttömyysturvaan mahdollisesti vaikuttavat seikat viivytyksettä käsittelyyn ja antaa työvoimapoliittiset lausunnot kaiken käytettävissä olevan tiedon perusteella.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain (434/2003) 1 §:n mukaan kyseisen lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Näihin kuuluu 7 §:n (368/2014) säännös palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen.

Arviointi

ELY-keskus on lausunnossaan viitannut työ- ja elinkeinoministeriön ohjeeseen TE-toimiston tehtävistä työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanosta (TEM/2414/03.01.04/2018), jonka mukaan opinnoista eroaminen todetaan lähtökohtaisesti työnhakijan ilmoituksen perusteella ja tarvittaessa oppilaitoksen antamalla erotodistuksella. Päätoimisten opintojen viimeisenä päivänä pidetään erotodistuksesta ilmenevää eroamispäivää. Käytännössä ratkaisevana on pidettävä myös todistuksen osoittamaa tosiasiallista eroamispäivää tai muuta opintojen tosiasiallista päätymispäivää. TE-toimisto voi kuitenkin katsoa opintojen edelleen jatkuvan esitetyistä asiakirjoista huolimatta, jos työnhakija tosiasiasa jatkaa opintojaan. Ohjeen mukaan näytöillä suoritettavien tutkintojen osalta opiskelu katsotaan päättyneeksi, kun hakija ilmoittaa varsinaisen opiskelun päättyneen. Tarvittaessa hakijaa pyydetään esittämään todistus tai muu selvitys opintojen päättymisestä. Merkitystä ei ole sillä, onko näyttö suoritettu vai aikooko hakija suorittaa sen myöhemmin. Pelkästään näyttöön (tai vastaavaan) osallistumista ei katsota työttömyysturvain 2 luvun 10 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetuiksi opinnoiksi eikä osallistumisella ole vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta.

ELY-keskus on katsonut, että vaikka opinnot lähtökohtaisesti tulisi todeta päättyneiksi niiden tosiasiallisena päättymispäivänä, on TE-toimistolla työttömyysturvain mukaan mahdollista katsoa opintojen jatkuvan edelleen, jos työnhakija tosiasiasa edelleen opiskelee. Tämän arvioimiseksi TE-toimistolla tulee kuitenkin olla muutakin näyttöä kuin opiskeluoikeuden osoittavan asiakirjan allekirjoituspäivämäärä. ELY-keskus on pitänyt tärkeänä, että TE-toimiston työttömyysturvaa koskevien asioiden selvittäminen on säännösten ja ohjeiden rajoissa mahdollisimman kattavaa ja että TE-toimiston jokaisella virkailijalla on valmiudet tunnistaa asiakkaan työttömyysturvaan mahdollisesti vaikuttavat asiat, jotka asiakaspalvelutilanteissa tulevat tietoon joko asiakkaalta itseltään tai URA-asiakastietojärjestelmän merkinnöistä. TE-toimiston tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että työnhakijoiden työttömyysturvaan mahdollisesti

vaikuttavat seikat otetaan viivytyksettä käsittelyyn ja työvoimapoliittiset lausunnot annetaan kaiken käytettävissä olevan tiedon perusteella työttömyysturvaa koskevien säännösten ja ohjeiden mukaisesti.

TE-toimiston selvityksen mukaan näytti siltä, että asiantuntija oli asiakkaan antamien tietojen perusteella tehnyt johtopäätöksen, että opinnot ovat päättyneet, jolloin hän on antanut työttömyysetuuden maksamiselle puoltavan lausunnon. Tämä johtopäätös saattaa perustua asiakkaan työllistymissuunnitelmaan liittyvään asiakkaan ilmoitukseen, että opinnot ovat päättyneet, vaikkakin asiakas myös ilmoittaa, ettei ole saanut kaikkia näyttöjä suoritettua. TE-toimisto lähtökohtaisesti luottaa asiakkaan antamiin tietoihin eikä todistusta pyydetä, ellei siihen ole syytä. Näytti siltä, että asiantuntija oli arvioinut, ettei todistusta opintojen päättämisestä ole tarpeen pyytää, ja antanut siitä syystä puoltavan työvoimapoliittisen lausunnon. On ymmärrettävää, että asiantuntija on luottanut siihen, että opinnot ovat päättyneet asiakkaan ilmoituksen mukaisesti. Asiantuntija olisi voinut reagoida tietoon, ettei asiakas ole suorittanut kaikkia näyttöjä. Tietoja siitä, mitä 11.1.2018 käydyn puhelinhaastattelun aikana mahdollisesti on selvinnyt opintojen etenemisestä ei ole saatavissa, koska puheluiden tallennusta ei ole käytössä TE-toimiston henkilöasiakaspalvelussa. TE-toimiston mukaan kantelijalle oli virheellisesti annettu työttömyysetuuden maksamisen salliva lausunto, vaikka opinnot ovat olleet hakijan itsensä kertoman mukaan kesken. Kantelijan opiskelua oli käsitelty seuraavan kerran 12.12.2018, jolloin asiantuntija on kysynyt opinnoista asiakkaalta.

Totean, että kantelijan asiassa oli kysymys hänen oikeuksiinsa kuten työttömyysetuuden saaminen, välittömästi vaikuttavan asian selvittämisestä. Viranomaisen on yleensäkin, mutta erityisesti tämän kaltaisissa asioissa, pyrittävä käsittelemään toimivaltaansa kuuluvat asiat paitsi viivytyksettömästi myös perusteellisesti. Asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu olennaisena osana velvollisuus käsitellä asioita huolellisesti.

Viranomaisen tavoitteena hallintoasioita käsitellessään tulee olla se, että sen tekemät ratkaisut ovat lainmukaisia ja sisällöltään oikeita. Se edellyttää muun ohella, että viranomaisella on käytettävissään riittävät ja oikeat tiedot ratkaisuun vaikuttavista seikoista. Tämän vuoksi viranomaisella on yleinen velvollisuus huolehtia (virallisperiaate) asian selvittämisestä, vaikka asianosaisella onkin osaltaan velvollisuus edesauttaa asian selvittämistä.

Kantelijalle on annettu 11.1.2018 esteetön työvoimapoliittinen lausunto, joka on kumottu yli vuotta myöhemmin uudella lausunnolla. TE-toimiston olisi tullut vuoden 2018 alussa selvittää kantelijan opintoja koskeva asia ja sen vaikutus kantelijan työttömyysturvaan huolellisemmin. Asiaa on ryhdytty selvittämään uudelleen lähes vuoden kuluttua muun muassa pyytämällä tuolin erotodistus oppilaitoksesta. TE-toimisto on laiminlyönyt velvollisuutensa käsitellä kantelijan asia asianmukaisesti, riittävän huolellisesti ja viivytyksettä. Menettely on ollut omiaan aiheuttamaan sekaannusta ja hämmennystä sekä vaarantanut kantelijan oikeusturvaa.

Oikeuskanslerilla ei ole toimivaltaa puuttua viranomaisten tai tuomioistuinten toimi- ja harkintavaltansa rajoissa tekemiin päätöksiin, vaan niiden muuttamiseksi tulee hakea muutosta säännönmukaista muutoksenhakutietä. Työttömyysturvan maksajan työvoimapoliittisen (tässä tapauksessa Kelan) työvoimapoliittisen lausunnon perusteella antamaan päätökseen on mahdollista hakea muutosta valittamalla sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan. Saadun tiedon mukaan kantelija ei ollut valittanut asiassa muutoksenhakulautakuntaan.

Kelasta ja sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta saatujen tietojen mukaan Kela on 12.8.2019 tehnyt sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalle esityksen kantelijalle 16.1.2018, 6.4.2018, 27.7.2018 ja 19.10.2018 antamiensa työmarkkinatukipäätösten poistami-

sesta. Kelan mukaan kantelijalle oli myönnetty työmarkkinatuki 1.1.2018 alkaen, mutta sittemmin oli tullut ilmi, että TE-toimiston antaman lausunnon perusteella työmarkkinatukeen ei ollut oikeutta. Asia on vireillä sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän TE-toimiston huomiota hallintolain 7 §:n asioiden asianmukaista käsittelyä, 23 §:n asioiden viivytyksetöntä käsittelyä ja 31 §:n asian selvittämistä koskevien säännösten noudattamiseen.

Tässä tarkoituksessa lähetän päätökseni TE-toimistolle.

Päätös lähetetään tiedoksi ELY-keskukselle.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen